

第 8 回 分権社会の都市自治体条例に関する研究会 議事概要

日 時：2020 年 7 月 7 日（火） 15：00～17：00（Web 会議による開催）

出席者：北村喜宣 座長（上智大学）、磯崎初仁 委員（中央大学）、
小泉祐一郎 委員（静岡産業大学）、岡田博史 委員（京都市）
（事務局：日本都市センター）石川研究室長、白田副室長、鈕持研究員、
黒石研究員、安齋研究員、森研究員

議事要旨

- 小泉委員からの話題提供
- 調査研究に関する議論

1. 小泉委員からの話題提供

(1) 小泉委員からの話題提供

ア 国の法令と自治立法の関係の変遷と地方分権改革の意義

- ・戦前の国法の形式は、法律、勅令、閣令、省令、廳令、府県令、北海道市廳令があり、勅令以下が命令と総称される。各省大臣や地方長官（知事）は、法律による個別の委任がなくとも、職権で準則としての命令を発する権限を与えられていた。
- ・美濃部博士が、「然らずとも其の施行細則は地方命令を以て定め得べく」と指摘しているように、法律の施行令を天皇が勅令で発し、施行規則を大臣が自らの権限として省令で発し、施行細則を府県知事等が自らの権限として府県令等で発する仕組みであった。
- ・すなわち、戦前は職権による権限移譲、官治的な分権が相当程度行われていたといえる。
- ・戦後になり、地方自治法が施行されると、地方官官制が廃止された。日本国憲法および地方自治法によって、自治体の長には、規則制定権が付与され、また、同法施行規程により、府県令の一部が規則に読み替えられた。
- ・法律からの個別の委任なくして、自治体の長が規則を制定できるのは、憲法および地方自治法に規定された自主立法権の行使としての機能を有するためである。
- ・条例と規則は、議会の議決を経ているかという点において異なるのみであり、基本的には同様の機能を有すると解されていた。
- ・機関委任事務制度により、本来は団体に委ねられ、条例に定めるものが、機関に委ねられ、法施行細則としての規則に定めることで、自治体の例規の体系が歪められた。
- ・昭和 30 年代には、独立条例が先行して制定されていた領域につき、法律が後から制定されることがあったが、条例や規則への委任が行われたり、法令基準の特例を規則で定めることが許容されたりした。
- ・昭和 40 年代以降、法令の規律密度は高まっていく傾向がみられるが、機関委任事務の

施行細則には、執行上の必要から権利を制限し義務を課す規定が設けられていた。

- ・社会経済の変化によって地域で新たな行政課題が発生した際には、自治体が独立条例を積極的に活用していたが、関係法令や機関委任事務制度との関係上、条例の制定に疑義がある場合には、法施行細則の活用が図られることもあった。
- ・機関委任事務については、通達による行政的な関与が自治体の首長を法的に拘束していたのが一番の規律であって、団体委任事務に比べて法令の規律密度が高かったとはいえない。
- ・法令の規律密度の違いは、法令の制定や改正の年代によるところが大きいのではないか。戦後から年代を経るごとに、法令の規律密度が高まり、法令から条例・規則への委任や条例・規則による特例の定めを許容する規定が活用されなくなる傾向がみられる。
- ・地方分権推進委員会が平成7（1995）年に公表した「機関委任事務制度を廃止した場合の従前の機関委任事務の取扱いについて（検討試案）」では、自治事務のうちの必要事務については、実施方法の基本的な枠組みを条例・規則でも定めうとする一方、法定受託事務については、法令により統一的に定めると、両者の違いを示した。
- ・平成8（1996）年に公表された「中間報告」では、「法律と条例の抵触を争訟手続によって解決するための仕組みを検討する。」とあったが、自治省以外の各省庁の抵抗が非常に強く、実現には至らなかった。
- ・機関委任事務は、自治体の長が国の機関として、個別の法令の条項に基づいて処理する事務を指すのであって、法律の目的とする行政分野・領域の全体を意味するものではない。第1次地方分権改革で、機関委任事務制度が廃止され、自治事務だけでなく法定受託事務も団体の事務とされたため、当該事務についての条例の制定が可能になった。
- ・改正後の地方自治法14条2項を踏まえて、規則委任の条例委任化が行われたが、その中には、「規制の本体的事項」のみならず、「数値の算出」や「手続的事項」も含まれていた。
- ・以上のように、従前の機関委任事務につき、法律からの個別の委任なくして、規則で義務づけられていた内容が、機関委任事務制度の廃止により、条例化されることとなった。

イ 条例・規則制定権の領域と適法性審査

- ・機関委任事務制度が廃止された今日では、自治体の条例制定権・規則制定権の領域が問題となる場面は大幅に縮小した。しかし、自治体の現場では、領域による制約の影響が残っていると思われ、また、法律との抵触性は領域の問題と法律適合性の問題に分けられるため、自主立法権の領域をあらためて検討する意義があると考えられる。
- ・自主立法権が及ぶ領域の問題は、基本的に、憲法および地方自治法の問題である。そのため、個別の法律の規定は自治体に許可等の事務の執行権限のみを授権した場合であっても、自治体は自主立法として、立法権限を行使できると解しうる。
- ・法律適合性の審査は、委任立法の場合と自主立法の場合では異なる。
- ・法律に基づく事務に関する委任立法の法律適合性は、授権条項適合性と関係条項適合性に分けられる。前者は、授権された権限の範囲内であるか否かに着目するのに対し、後

者は、内容面が関係条項に適合しているか否かに着目するものである。

- ・法律に基づく事務に関する自主立法の法律適合性は、条例事項・規則事項の区分の適合性と関係法令適合性に分けられる。条例事項・規則事項の区分の適合性は、委任立法の場合は、法律で立法形式が指定されるため、争点とならない。
- ・昭和 20 年代から昭和 40 年代にかけて、内閣法制局およびその前身の機関が、条例・規則の法律適合性を審査するにあたり、条例制定の領域、独立条例の法律適合性、法施行条例における委任立法の法適合性、法施行細則の法適合性をどのように捉えてきたかを分析し、整理した。実務上は、機関委任事務の存在を理由に、独立条例の制定が可能な領域が狭まるという発想が、昭和 40 年代まで存在し続けた可能性がある。
- ・本来は、自治体の条例で規定すべき基本的な事項が、法令によって代行または侵食され、条例で規定されていない状況が見受けられる。
- ・第 2 次地方分権改革における、国の法令による自治体の事務に対する義務付け・枠付けの見直しの対象は、規制規範がその大部分を占めている。そのため、「立法権限の移譲」ではなく、立法的関与の改革が行われたと評価できる。
- ・自治体が執行する事務を法律との関係で区分すれば、法律に定めのない事務、法律に根拠規範はなく規制規範しかない事務（「法律に規律された事務」）、法律に根拠規範のある事務（「法律に基づく事務」）の 3 類型がある。しかし、法律に規律された事務につき、法律に基づく事務であるかのように定める条例、規則が散見される。
- ・自治体の条例制定権の対象となる領域は、自治体の事務のすべてに及び、法律の委任を要しないで条例制定の対象とすることができる。
- ・国と自治体の事務配分は、共管領域が少なくないため、法律と条例の抵触性の問題は、この立法権の共管領域における相互関係の問題といえる。

(2) 質疑応答・意見交換

- ・機関委任事務制度により、条例で定めるべき内容が施行細則で定められた点に着目して、自治体の例規の体系が歪められたと指摘した。
- ・現行の地方自治法が「地域における事務」を自治体の事務と定めた以上、条例制定にあたって領域が問題になる余地は小さくなった。しかし、法律の個別の委任なくして、自治体が条例・規則を制定しうる根拠を示すため、自主立法権が憲法上保障される領域をあらためて取り上げた。
- ・徳島市公安条例事件最高裁判決の判断枠組みでは、法の趣旨も考慮要素のひとつであるが、地方自治法や憲法 92 条も踏まえて、法の趣旨を解釈する必要があると考える。
- ・条例が規制規範をあたかも根拠規範のように捉えて規定している背景には、法律に根拠を求めようとする自治体職員の志向があるのではないか。
- ・分権改革後も、徳島市公安条例事件最高裁判決の判断枠組みは維持可能であると考えられる。ただし、その射程範囲が、独立条例にとどまるのか、法律実施条例にまで及ぶのか、引き続き検討が必要である。

- ・法定受託事務について、規律密度が高いと言われるようになったのは、法定受託事務が自治体の事務である以上、条例制定権が及ぶと整理されたのと同時期だったように思われる。
- ・規律密度の高さをどのように評価するかは、論者によって認識の違いがあるかもしれない。ひとつの手法としては、同種の法令間での、条項数と文字数の比較が考えられる。
- ・内閣法制局は、規律密度について法令審査のスタンスを変えていないとの話があったが、霞が関の行政文化そのものが細かくなっているとの声も聞かれた。
- ・もともと行政法で規律密度が上げられた際には、行政権力を統制するため、法律の規律密度をより高める必要があるという方向で議論されていた。法律の規律密度については、法治主義の徹底と分権改革の推進という、2つのベクトルの議論がある。
- ・法定受託事務にも条例制定権が及ぶことになったのは、自治省も想定していなかったのではないか。

2. 調査研究に関する議論

- ・徳島市公安条例事件最高裁判決に言及する裁判例と、提案募集方式を通じた条例制定範囲・裁量の拡大の状況について、事務局の調査結果を報告した。
- ・徳島市公安条例事件最高裁判決に明示的に言及する裁判例は 25 件あり、このうち最高裁の法廷意見で触れられているのは、神奈川県臨時特例企業税条例事件のみであった。
- ・法律との抵触性が問題となった条例のタイプとしては、独立条例が多い。
- ・平成 26 (2014) 年から実施されている提案募集方式で、条例制定範囲または裁量の(明示的)拡大を求める提案は、全体の提案件数のうち数%にとどまっている。
- ・実現に至った件数では、制定裁量の拡大よりも制定範囲の拡大のほうが多かった。
- ・今年度からは、提案募集方式を補完する取組みとして、提案があったものと類似の事案についても、内閣府地方分権改革推進室で検討を行い、見直しを進めることとされた。今年度のテーマとしては、計画策定の義務づけと公物の設置管理基準の従うべき基準の見直しが挙げられている。

3. その他

- ・次回研究会は、秋ごろに開催する方向で、日程調整を行う。委員からの話題提供を予定しているほか、報告書の全体構成について議論する。
- ・報告書の執筆テーマについては、随時事務局に集約し、調整を図っていく。

(文責：事務局)